

Laillisuustarkastus

Tarkastuskertomus 13/2016 Vastuukysymykset Finavian johdannaisvastuiden selvittämisessä

## Yhteenveto kertomusluonnoksen lausunnoista

Valtiontalouden tarkastusvirasto on saanut viitekohdassa mainitun tarkastuskertomuksen luonnoksesta palautetta seuraavasti:

- Finavia Oyj 2.6.2016 asia nro 2/200/2015
- Liikenne- ja viestintäministeriö 7.6.2016 LVM/951/02/2016
- Valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosasto 8.6.2016 VNK/1227/03/2016

Lausunnonantajilla on ollut tilaisuus

- lausua näkemyksensä tarkastuskertomusluonnoksessa esitetyistä tarkastusviraston kannanotoista sekä
- esittää kertomusluonnoksen tekstiin korjaus- ja täsmennysehdotuksia.

Ennen lopullisen tarkastuskertomuksen antamista tarkastusvirasto on kertomusta viimeisteltäessä ottanut huomioon palautteen seuraavasti:

### Lausunnonantajien näkemykset kannanotoista

#### *Finavian lausunto*

Finavia on lausunnossaan todennut, ettei yhtiöllä ole lausuttavaa kertomusluonnoksesta.

#### *Valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosaston lausunto*

Valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosasto on lausunnossaan todennut, ettei sillä ole huomauttamista tarkastuskertomuksen asiasisältöön, tarkastushavaintoihin tai niiden perusteella tehtyihin johdopäätöksiin.

Valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosasto on lisäksi lausunnossaan todennut pitävänsä tärkeänä, että valtion omistamien yhtiöiden omistajaohjauksessa noudatetaan lainsäädännön ja valtioneuvoston määrittämien omistajapolitiikkaa koskevien linjausten lisäksi hyvää hallintotapaa (corporate governance) koskevia periaatteita, joihin Suomi on OECD:n jäsenmaana sitoutunut.

#### *Liikenne- ja viestintäministeriön lausunto*

Liikenne- ja viestintäministeriö on lausunnossaan todennut, ettei ministeriö ole edellyttänyt kanteiden nostamista tai nostamatta jättämistä taikka kanteista luopumista. Kertomusluonnoksesta voi liikenne- ja viestintäministeriön lausunnon mukaan myös saada sen käsityksen, että omistaja olisi esittänyt Finavian hallitukselle tilintarkastusyhteisön kanssa vireillä olevan riita-asian sopimista. Liikenne- ja viestintäministeriön lausunnon mukaan näin ei ole menetelty ja tältä osin tarkastuskertomusta tulisi täsmentää.

Tarkastuskertomuksessa arvioidaan ennen kaikkea Finavian johdannaisvastuiden selvittämiseen liittyvien menettelytapojen oikeellisuutta. Tarkastuksessa ei oteta kantaa esimerkiksi siihen kysymykseen,

olisiko korvausvaatimusten esittäminen yhtiön aiempaan johtoon kuuluneille henkilöille tietysin asiallisin syin ollut perusteltua.

Tarkastuksen yhteydessä on esitetty toisistaan poikkeavia näkemyksiä liikenne- ja viestintäministeriön sekä Finavian tai yhtiön johdon käymästä edellä mainittuja kysymyksiä koskevasta viestinnästä. Tarkastuksessa ei ole otettu kantaa eri osapuolten esittämien näkemysten luotettavuuteen eivätkä tarkastuksessa tehdyt johtopäätökset perustu näiden näkemysten arviointiin.

Ministeriön lausunnossa esiin nostama kysymys siitä, onko ministeriö esittänyt Finavian johtohenkilöille tilintarkastusyhteisön kanssa vireillä olleen riita-asian sopimista, on edellä mainitun kaltainen seikka, josta on esitetty erilaisia näkemyksiä.

Tarkastuskertomuksessa ei oteta kantaa siihen, vastaako ministeriön tai jonkin muun osapuolen käsitys todellista tapahtumainkulkua eikä tarkastuskertomuksessa esitetä, että omistaja olisi esittänyt Finavian hallitukselle tilintarkastusyhteisön kanssa vireillä olevan riita-asian sopimista.

Tarkastuskertomusta ei siten muuteta ministeriön esittämällä tavalla ministeriön toiminnan osalta. Tarkastuskertomukseen on kuitenkin tehty yksittäisiä tarkennuksia, joilla on pyritty korostamaan asioiden tulkinnanvaraista luonnetta ja näissä tilanteissa tarkastusviraston tekemää tulkintaa.

Siltä osin kun tarkastuskertomusluonnoksessa on esitetty, että yhtiön hallituksella on ollut omistajan toimien vuoksi hyvin vähän aikaa harkita tilintarkastusyhteisön kanssa tehtyä sovintosopimusta koskevaa päätöstään, ministeriö on lausunnossaan todennut, että johdannaiskysymysten kiireellinen aikataulu on johtunut lähinnä yhtiön omista toimista. Johdannaisasia on tullut ilmi jo vuonna 2012.

Kertomusluonnoksessa on esitetty johtopäätös, jonka mukaan Finavian johdolla on valtio-omistajan toiminnan vuoksi ollut hyvin vähän aikaa harkita edellä mainittua päätöstä. Tämä viittaa siihen, että liikenne- ja viestintäministeriö on syksyllä 2015 kieltänyt yhtiön entistä johtoa koskevissa kanneasioissa etenemisen. Ministeriön menettely on joulukuussa 2015 johtanut kiiretilanteen syntymiseen, koska määräaika kanteiden nostamiseen vuoden 2010 osalta on vanhentunut vuoden 2015 lopussa. Yhtiön toiminta ei siten ole estänyt tai vaarantanut kanteiden nostamista vuoden 2015 loppuun mennessä.

Esitetty johtopäätös ei siten viittaa Finavian toteuttamiin johdannaiskysymysten aiempiin selvitystoimiin, joihin on otettu kantaa kertomusluonnoksen luvussa 2 ”Johdannaiskysymysten selvitystoimet ja kiellettyjen johdannaisoppimusten purkaminen” ja luvussa 3 ”Finavian käynnistämät oikeustoimet”.

Kertomusluonnosta ei ole ministeriön kiiretilanteen syntymistä koskevan huomion vuoksi tarpeen muuttaa. Tarkastuskertomusta on kuitenkin täsmennetty muun ohella siten, että lopullisessa tarkastuskertomuksessa on mainittu mahdollisen vahingon määrään vaihdelleen avoimien sopimusten purkamiseen saakka sopimusten markkina-arvon vaihdellessa. Lisäksi lausunnon perusteella tarkastuskertomusta on täsmennetty lisäämällä tieto siitä, että määräaika vuoden 2010 osalta vahingonkorvauskanteiden nostamiseen on umpeutunut vuoden 2015 lopussa.

Ministeriö on lausunnossaan myös tuonut esiin, että ministeriö on toiminnallaan luonut puitteet Finavian ja tilintarkastusyhteisön väliselle sopimusneuvottelulle. Tilinpäätöstä ja tilintarkastusta koskevat asiat kuuluvat viime kädessä yhtiökokoukselle ja ne ovat siten omistajalle kuuluvia asioita. Ministeriön toiminta on perustunut osakeyhtiölain mukaisesti omistajan oikeuksiin. Ministeriön lausuntoon liitetyssä asiantuntijalausunnossa on tältä osin muun ohella todettu, että yksimielisillä osakkeenomistajilla on osakeyhtiölain 5 luvun 2 §:n 2 momentin perusteella oikeus ottaa käsiteltäväkseen hallituksen tai toimitusjohtajan yleistoimivaltaan kuuluvan asia ja että ministeriö on osakkeenomistajana käyttänyt tätä oikeutta.

Tarkastushavaintojen perusteella ministeriö on päättänyt selvittää sovintohalukkuuden ministeriön tekemällä päätöksellä. Yleistoimivalta tämän kaltaisen päätöksen tekemiseen on Finavian hallituksella.

Ministeriön lausuntoon liitettyssä asiantuntijalausunnossa on viitattu siihen, että ministeriö olisi ottanut osakeyhtiölain perusteella yhtiön johdolle kuuluvan asian päätettäväkseen. Päätöksestä ei ole olemassa kirjallista dokumentaatiota eikä tällaisen päätöksen tekemisestä ole ilmoitettu Finavialle. Asiantuntijalausunnossa tarkoitettujen omistajapäätösten tekemiseen ei liity sellaisia muotomääräyksiä, että tällaisen päätöksen tekeminen esimerkiksi tiettyä kirjallista muotoa noudattamatta johtaisiin päätöksen pätemättömyyteen. Tällaisen päätöksen tekijän vastuulla on kuitenkin pystyä osoittamaan, että päätös on tosiasiallisesti tehty. Yleinen lähtökohta yhtiökäytännössä on se, että tämän kaltaiset päätökset tehdään kirjallisesti. Päätöksen kirjallinen dokumentointi ja sen säilyttäminen on tarpeen myös käytännön syistä. Esimerkiksi yhtiön hallinnon tarkastaminen tilintarkastuksen yhteydessä edellyttää sitä, että omistajapäätökset ovat kirjallisesti dokumentoituja. Ministeriön esittämän selvityksen perusteella ei voida todentaa ministeriön tarkoituksena olleen osakeyhtiölain 5 luvun 2 §:n 2 momentissa tarkoitettujen omistajapäätösten tekeminen.

Tilintarkastusyhteisön sovintohalukkuuden tiedusteleminen, jonka tarkastuksessa on tulkittu tosiasiallisesti merkinneen sovintoneuvotteluprosessin alkamista, on myös tarkastusviraston tulkinnan mukaan sellainen toimi, joka edellyttää Finavian ulkoisen edustusosoikeuden olemassaoloa. Ministeriöllä ei ole osakasasemansa perusteella ollut osakeyhtiölaissa tarkoitettua oikeutta edustaa yhtiötä.

Edellä sanotun perusteella kertomusluonnoksessa esitettyä johtopäätöstä, jonka mukaan on kyseenalaista, voiko ministeriön toiminta sovintoneuvotteluja aloittaessa perustua osakeyhtiölaissa tarkoitettuihin osakkeenomistajan oikeuksiin, ei muuteta. Tarkastuskertomusta on kuitenkin muun ohella täsmennetty siten, että tarkastuskertomuksesta käy ilmi, että tarkastuksessa on tulkittu valtion määräysvallassa olevassa yhtiössä päätöksen sovintoneuvottelujen aloittamisesta kuuluvan yhtiön operatiivisiin toimiin. Lisäksi tarkastuskertomusta on täsmennetty lauseella, jossa todetaan sovintosopimus tehdyksi ennen kuin tiedossa oli, että tilintarkastuslautakunta on myöhemmin katsonut tilintarkastajan menettelyn virheelliseksi.

Liikenne- ja viestintäministeriö on lausunnossaan esittänyt, että omistajalta edellytetään hallinnointiohjeissa aktiivisuutta. Omistaja on antanut kokonaan omistamansa yhtiön hallitukselle ohjeita johdannaisasiassa vain siitä, että asiat on valmisteltava huolellisesti. Tällaisten ohjeiden antaminen ei ole epäsovivaa puuttumista yhtiön operatiivisiin asioihin.

Lausunnon perusteella tarkastuskertomukseen on täsmennetty sitä, millä perusteella liikenne- ja viestintäministeriön on tulkittu puuttuneen epätarkoituksenmukaisella tavalla Finavian operatiiviseen toimintaan. Johtopäätöstä ei ole muutettu. Tarkastushavaintojen perusteella liikenne- ja viestintäministeriö on puuttunut epätarkoituksenmukaiseksi tulkittulla tavalla Finavian operatiiviseen toimintaan sovintoneuvotteluja aloittaessa ja sovintosopimuksesta neuvoteltaessa. Lisäksi yhtiön hallituksella on ministeriön toiminnan vuoksi ollut tosiasiallisesti hyvin vähän aikaa harkita sovintosopimusta koskevaa päätöstään, mikä on rajoittanut yhtiön hallituksen harkintavaltaa. Yhtiön johdolle ei ole toimitettu niitä asiantuntijalausuntoja, joissa ei ole puollettu riita-asian sopimusta. Tämä on merkinnyt epätarkoituksenmukaista puuttumista yhtiön toimintaan. Edellä mainituilta osin tarkastuksen johtopäätökset eivät ole perustuneet ministeriön Finaviaan tai yhtiön johtohenkilöihin kohdistaman viestinnän arviointiin.

Ministeriön lausunnossaan esittämän mukaan tarkastuskertomusluonnoksen kohtaa, jonka mukaan on kyseenalaista, onko omistajaohjaus mahdollistanut parhaan mahdollisen lopputuloksen saavuttamisen yhtiön ja tilintarkastusyhteisön välisessä riita-asiassa, ei ole riittävästi selvitetty eikä tarkastuskertomusluonnoksessa ole myöskään käsitelty oikeudenkäyntikuriskia.

Tarkastuskertomusluonnoksen kohdassa, jossa todetaan olevan kyseenalaista, onko omistajaohjaus mahdollistanut parhaan mahdollisen lopputuloksen saavuttamisen riita-asiassa, viitataan ministeriön toteuttamiin erilaisiin toimiin sovintoneuvotteluiden aikana ja sovintosopimuksesta päätettäessä. Tarkastuskertomusta täsmennetään tältä osin siten, että kertomuksessa viitataan kertomuksessa edellä mainittuihin havaintoihin.

Tarkastuskertomusluonnoksessa on todettu, että valtio-omistaja olisi voinut tehdä korvausvaatimuksesta luopumisesta koskevan asian osalta osakeyhtiölaissa tarkoitetun dokumentoidun omistajan päätöksen tai vaihtoehtoisesti ratkaista nämä asiat yhtiökokouspäätöksellä. Tarkastuskertomusluonnoksessa ei arvioida päätösten tarkoituksenmukaisuutta. Tarkastuskertomuksessa arvioidaan menettelytapoja. Tästä syystä tarkastuskertomuksessa ei ole arvioitu kulukysymyksiä, jotka riippuisivat sellaisista tulevaisuuden tapahtumista, joita tarkastushavaintojen perusteella on ongelmallista arvioida.

Ministeriö on lausunnossaan vielä esittänyt, että omistaja on viestittänyt yhtiölle eräiden yhtiön toimien perustuneen riittämättömään selvitykseen, vaikka tätä viestintää ei voida jälkikäteen todentaa. Tällaisen viestinnän olemassaolo ei käy ilmi tarkastushavainnoista. Ministeriö ei myöskään lausunnossaan yksilöi tätä viestintää millään tavoin. Ministeriön lausunnossaan esittämä maininta siitä, että yhtiölle olisi viestitetty tiettyjen toimien riittämättömästä selvittämisestä, ei anna aihetta muuttaa tarkastuskertomusluonnosta.

Liikenne- ja viestintäministeriön näkemyksen mukaan tarkastusvirasto ei ole tarkastuskertomusluonnoksessa huomioinut sen seikan merkitystä, että Finavian hallitus on maaliskuussa 2015 päättänyt olla nostamatta tiettyä kannetta.

Tarkastuskertomusluonnoksesta ilmenevin tavoin Finavian hallitus on alkuvuonna 2015 päättänyt nostaa vahingonkorvauskanteen yhtiön aiempaa tilintarkastajaa ja tilintarkastusyhteisöä vastaan. Syksyllä 2015 yhtiön hallitus on myös päättänyt nostaa yhtiön aiempaa hallitusta ja toimitusjohtajaa vastaan vahingonkorvauskanteen yleisessä alioikeudessa.

Tarkastushavaintojen perusteella Finavian hallituksen alkuvuonna 2015 tekemä päätös on rajoittunut kanteen nostamiseen tilintarkastusyhteisöä ja vastuullista tilintarkastajaa vastaan eikä siitä voi päätellä, että Finavian johto olisi toiminut epätarkoituksenmukaisella tai epäjohtonmukaisella tavalla päättäessään syksyllä 2015 nostaa yhtiön aiempaa hallitusta ja toimitusjohtajaa vastaan vahingonkorvauskanteen yleisessä alioikeudessa. Tältä osin huomionarvoista on myös se, että tarkastushavaintojen perusteella Finavian johdon toimet ovat perustuneet varsin korostuneesti päätöksentekohetkellä vallinneisiin olosuhteisiin.

Siltä osin kun ministeriön lausunnossa on tuotu esiin se näkemys, että omistajalla on perusteltu syy ja oikeus antaa yhtiölle ohjeita asioiden käsitellyn varmistamiseksi poikkeuksellisissa tilanteissa, voidaan todeta vielä yleisesti, että omistajan on myös tilanteissa, joissa se on tyytymätön yhtiön johdon toimintaan, otettava huomioon lainsäädännön ja hyvän hallintotavan ohjeistusten asettamat rajoitteet ja toimittava näiden säännösten ja ohjeiden mukaisesti. Omistajan tyytymättömyys yhtiön hallituksen toimintaan ei siten ole peruste poiketa näiden oikeudellisten puitteiden asettamista rajoitteista.

Lausunnon perusteella tarkastuskertomusluonnosta on täsmennetty lisäämällä perustelu sille, miksi valtion määräysvallassa olevan yhtiön osalta menettelytapojen arviointi ei tarkastuksessa rajoitu yksinomaan siihen, ovatko toimenpiteet yhtiöoikeudellisesti mahdollisia. Tarkastuskertomukseen on lisätty tieto siitä, että arvioitaessa sitä, sisällytetäänkö yhteisöt osaksi julkista taloutta vai yrityssektoria, on luokittelussa yksi arvioitava keskeinen kriteeri se, onko kyseessä omistajastaan erillinen, itsenäisen päätöksentekovallan omaava yksikkö. Tästä syystä päätöksenteon itsenäisyyden toteutumisen arviointi ja todentaminen valtion määräysvallassa olevassa yhtiössä on tärkeää myös asian yksittäistapausta laajemman valtiontaloudellisen merkityksen takia.

Siltä osin kun tarkastuskertomusluonnoksessa on esitetty, että tilintarkastusyhteisön kanssa tehty sovintosopimus olisi ollut tarkoituksenmukaista päättää yhtiökokouksessa, ministeriö on lausunnossaan esittänyt, ettei yhtiö ole pyytänyt asian käsittelyä yhtiökokouksessa. Omistajalla ei ole velvollisuutta päättää asiaa yhtiökokouksessa vaan asia kuuluu yhtiön toimielimille.

Tarkastuskertomusluonnoksessa on esitetty perusteita sille, miksi sovintosopimuskysymys ja yhtiön aiempiin johtohenkilöihin kohdistuvista korvausvaatimuksista luopuminen olisi ollut tarkoituksenmukaista päättää yhtiökokouksessa. Ministeriön valitsema toimintatapa, jossa päätös sovintosopimukses-

ta on ministeriön yhtiöön kohdistaman vaikuttamisen jälkeen tehty yhtiön hallituksessa, on kertomusluonnoksesta ilmenevin tavoin monin eri tavoin ongelmallinen. Tarkastushavaintojen perusteella nimenomaan ministeriön on toivottu olevan aloitteellinen yhtiökokouksen järjestämisestä korvausvaatimuksia koskevien kysymysten osalta ja ministeriö on itsekin viestittänyt syksyllä 2015 valmiudesta järjestää yhtiökokous. Tarkastuskertomusluonnosta ei edellä mainituilta osin muuteta.

Ministeriö toteaa lausunnossaan, että kertomusluonnoksessa mainitaan helposti väärään tulkintaan johtavalla tavalla ministeriön nimenomaisesti kieltäneen yhtiön hallitusta ryhtymästä toimenpiteisiin kanteiden nostamiseksi. Ministeriö on pyytänyt hallitusta olemaan ryhtymättä toimiin sinä aikana kun omistaja selvittää asiaa. Tämän pitäisi ministeriön näkemyksen mukaan käydä ilmi tarkastuskertomuksesta.

Tarkastushavaintojen perusteella ei voida tehdä yksiselitteisesti ministeriön esittämää täsmennystä. Tarkastushavainnoista ei voida päätellä, että ministeriö olisi yhtiölle perustellut kieltoa edetä kanneasioissa ministeriön suorittamilla selvitystoimilla. Tämä täsmennys ei myöskään vaikuttaisi tarkastusviraston kertomuksessa tekemien johtopäätösten sisältöön.

Ministeriö on lausunnossaan viitannut kertomusluonnoksen kohtaan, jossa on todettu, ettei Finavian hallitukselle ole toimitettu eräitä olemassa olevia asiantuntijalausuntoja, joissa ei ole puollettu riitaasian sopimista. Ministeriön näkemyksen mukaan omistajaohjauksen hallussa ollut asiakirja on liittynyt omistajan sisäiseen selvitystyöhön.

Asiakirja, johon ministeriö viittaa, sinänsä liittyy omistajan sisäiseen selvitystyöhön. Kysymyksessä kuitenkin on selvitys, jonka ministeriö olisi voinut toimittaa yhtiölle. Tarkastuskertomusta täsmennetään asiantuntijalausuntojen lukumäärän osalta. Kertomuksessa todetaan, ettei Finavian hallitukselle ole toimitettu kahta asiantuntijalausuntoa, joissa ei ole puollettu riitaasian sopimista.

Lisätietoja: Johtava lainsäädäntöasiantuntija Matti Vedenkannas, puh. 040 486 0710.